



Landschappen NL

Position paper LandschappenNL t.b.v. Ronde Tafel Tweede Kamer, AMvB's omgevingswet 10 oktober 2016

LandschappenNL behartigt de belangen van de provinciale Landschappen en de provinciale organisaties Landschapsbeheer die ruim 75.000 vrijwilligers, 110.000 hectare beschermde natuur en rond de 310.000 donateurs vertegenwoordigen. Onze missie is het ontwikkelen, beheren en behouden van natuur, landschap en cultuurhistorisch erfgoed, en het betrekken van burgers daarbij. Daarvoor is een goede Omgevingswet cruciaal.

In deze notitie beperken we onze reactie tot de thema's natuur en landschap, zoals opgenomen in de Amvb Besluit Kwaliteit Leefomgeving. Deze standpunten delen we met een brede coalitie van maatschappelijke organisaties. In dit position paper gaan we in op de volgende punten:

- Borgen van de positie en het belang van landschap in de decentralisatie
- Correcte implementatie van relevante EU regelgeving en internationale verdragen – zoals het Europese Landschapsverdrag¹
- Toevoegen van een artikel voor het betrekken van burgers bij het omgevingsplan
- Behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau van de EHS (Natuur Netwerk Nederland, NNN) – dat is ook wat het kabinet aangeeft als een van de uitgangspunten van de Omgevingswet

Landschappen en cultureel erfgoed

Wij juichen toe dat er in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving en de toelichting nu aandacht is voor cultuurlandschappen en algemene landschapskwaliteit, en de doorwerking van de relevante internationale verdragen. Op een aantal punten zijn echter verbeteringen mogelijk:

Specifieke taken van provincies voor landschap

De zorg voor algemene landschapswaarden is met het decentralisatie-akkoord bij de provincies neergelegd. Echter, burgers mogen verwachten dat de taakverdeling tussen bestuursorganen vanuit wetten en AMvB's ook over landschap kenbaar is. Daarom pleiten wij vanuit het beginsel van kenbaarheid voor het opnemen van een taakopdracht in Hoofdstuk 3 Specifieke taken met betrekking tot landschapswaarden. Hierin dient ook de noodzaak van onderlinge afstemming tussen provincies te worden opgenomen. Daarom stellen wij voor het toevoegen van:

¹ In de Nota van toelichting onder "Internationaalrechtelijke verplichtingen", 2^e zin, bij de opsomming van relevante verdragen missen wij de referentie aan het Europees Landschapsverdrag. Wij stellen voor die alsnog toe te voegen.

Afdeling 3.6 Algemene landschapswaarden

Artikel 3.24². “Provincies dragen in onderlinge afstemming zorg voor behoud en ontwikkeling van algemene landschapswaarden”

Een dergelijke algemene taakopdracht respecteert enerzijds de autonomie van de provincies, en geeft anderzijds burgers en vertegenwoordigende organen houvast over de bestuurlijke taakverdeling terzake, en de noodzaak van onderlinge afstemming tussen provincies. Hiermee wordt ook de taakopdracht vanuit het Europese Landschapsverdrag bestuurlijk belegd.

Dat een dergelijke taakopdracht ook nu al, na de afschaffing van de Nationale Landschappen - en het decentralisatie akkoord - geen overbodige luxe is, blijkt wel uit het lot van het Groene Hart, dat in geen enkele provinciale verordening is opgenomen en daarmee “bestuurlijk verweesd” is geraakt.

Opname landschap en erfgoed in omgevingsplannen en betrekken burgers

Wat betreft omgevingsplannen is het rekening houden met behoud van cultureel erfgoed, w.o. cultuurlandschappen, terecht opgenomen in art 5.72. Via de Toelichting (8.1.9.5, 3^e alinea) is de verplichting verwerkt, voortkomend uit Artikel 6C van het Europees Landschapsverdrag, tot het uitvoeren van een inventarisatie van het aanwezige erfgoed. Op zich een goede zaak, en voor het Ministerie belangrijk om daar de gemeentes bij de implementatie van de wet op te wijzen.

Wat wij echter missen is de doorwerking van de verplichting tot burgerparticipatie uit de artikelen 5c en 5C sub b van het Europees landschapsverdrag en artikel 14 lid 2 van het Verdrag van Granada. De formeel juridische procedures van het omgevingsplan zijn hiervoor niet voldoende – na de ter inzage legging van een plan vinden maar zelden nog wijzigingen plaats. Daarom stellen wij voor om in art. 5.72 bij de beginselen waarmee rekening wordt gehouden in te voegen een

Artikel 5.72 lid 2 6^o: “Het vroegtijdig betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties”

Hiermee wordt geborgd dat de kennis en inzet van de vele actieve en deskundige burgers al in de fase van kennisverwerving en planvorming wordt meegenomen.

Monitoring van landschap

In hoofdstuk 10 (Monitoring en Informatie) van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving zijn de verplichtingen verzameld die voortvloeien uit EU-regelgeving en relevante internationale verdragen.

Gegevensverzameling en monitoring van cultureel erfgoed, w.o. cultuurlandschappen, is een verplichting op grond van Artikel 6C sub a van het Europese Landschapsverdrag. Daarom stellen wij voor het toevoegen van:

Afdeling 10.5 Algemene Landschapswaarden

Gedeputeerde Staten Provincies en dragen zorg voor het verzamelen, bijhouden en ter beschikking stellen aan het publiek van gegevens met betrekking landschapswaarden.

We pleiten hier ook voor vanuit onze praktijk. Er zijn nu al signalen die ons bereiken over het niet oppakken van monitoring van landschapskwaliteit in provincies.

² Of anders, na eventuele omnummering.

Natuur en kustbescherming

Vanwege het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau hebben wij met name gezien hoe het huidige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) is omgezet. In het algemeen zien wij een zorgvuldige omzetting, waaronder de regels voor het Kustfundament - waarvoor onze waardering. Wel vragen wij aandacht voor onze ambities. Zo zouden de stranden van de Noordzeekust onder de bescherming van het NNN gebracht kunnen worden. Op deze manier zouden de doelen van het Kustpact gediend kunnen worden, zonder complexe nieuwe beschermingsregimes in het leven te roepen.

Volledige compensatie NNN vooraf

In artikel 7.7 (beschermingsregime) lid 1 sub c wordt compensatie geregeld, in geval van inbreuken op het NNN om redenen van openbaar belang. Wij missen daarbij de verplichting dat de compensatie vooraf plaats vindt, zoals die wel geldt voor de Natura2000 gebieden. In de praktijk blijkt compensatie achteraf een moeizame aangelegenheid, en soms zelfs een illusie. Hierover zijn op provinciaal niveau (o.a. in Limburg) al diverse rapporten verschenen.

Volgens de tekst van artikel 7.7 lid 1 sub c dienen negatieve effecten op het natuurnetwerk Nederland" gecompenseerd te worden. In het Barro is de aard van die effecten, en het toetscriterium, duidelijker gespecificeerd: gerefereerd wordt aan negatieve effecten "op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang" van het NNN. Wij pleiten voor handhaving van deze complete, meer eenduidige en daardoor ook rechtszekere formulering, die betere waarborgen biedt voor een werkelijk gelijkwaardige compensatie.

In artikel 7.8 sub a is bij de voorwaarden waaronder de begrenzing kan worden gewijzigd toegevoegd: versterking van de wezenlijke kenmerken en waarden per saldo (onderstreping red.) In de Toelichting wordt het waarom van deze extra mogelijkheid (t.o.v. het Barro) om delen uit het NNN te halen niet toegelicht. Wij zijn geen voorstander van het "onderling uitwisselen" van wezenlijke kenmerken en waarden. We zien ook niet hoe dit zou moeten: hoe kan de ene natuurwaarde onder een noemer worden gebracht met de andere? Een dergelijke vage bepaling schept ruimte voor willekeur. Wij zien dan ook de huidige tekst van het Barro graag gehandhaafd.

Een blik naar de toekomst

Wij hebben al gewezen op het belang van een brede implementatie: naar gemeenten en provincies, maar vooral naar burgers. Die bevinden zich straks in een "alles is anders" show, waarin vertrouwde begrippen als bestemmingsplan en bouwvergunning hun betekenis hebben verloren. Dit terwijl, terecht, juist veel van hen verwacht wordt in de zin van participatie en zelf initiatieven nemen. LandschappenNL en de natuur- en milieufederaties spelen graag een rol bij het informeren van burgers. Wij pleitten hier al voor bij het ministerie, maar constateren dat daar nu geheel het accent ligt op implementatie bij decentrale overheden. Enerzijds begrijpelijk, anderzijds is het effect daarvan de aandacht voor de burger er nu absoluut nog niet voldoende is. Graag zouden we hierover met uw Kamer nog van gedachten wisselen.

Daarnaast zal bij u volgend jaar, via de aanvullingswet Natuur, de inpassing van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet de revue passeren. Opnieuw zijn dan kwesties als behoud van het beschermingsniveau, rechtszekerheid en uitwerking in de praktijk aan de orde. Ook daarover treden wij te zijner tijd graag met uw Kamer in contact.

Mede namens de 12 milieu- en natuurfederaties en Vereniging Natuurmonumenten,